BILL C-33: NUNAVUT WATERS AND NUNAVUT SURFACE RIGHTS TRIBUNAL ACT

Mary C. Hurley
Robin MacKay
Law and Government Division

Jill Wherrett
Political and Social Affairs Division

27 September 2001
Revised 7 November 2001

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-33

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	20 September 2001	First Reading:	22 November 2001
Second Reading:	27 September 2001	Second Reading:	27 November 2001
Committee Report:	31 October 2001	Committee Report:	
Report Stage:	2 November 2001	Report Stage:	
Third Reading:	2 November 2001	Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

102-04251/

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

A. General 1
B. Nunavut Land and Resource Management Institutions 3

DESCRIPTION AND ANALYSIS 4

A. Introductory Provisions 5

B. Part 1: Nunavut Waters 5
1. Overview 5
2. Clauses 4 to 13: General Provisions 6
3. Division 1 (Clauses 14 to 41): Nunavut Water Board 6
4. Division 2 (Clauses 42 to 81): Licences 7
5. Division 3 (Clauses 82 to 94): Regulations, Enforcement, and Offences and Punishment 9

C. Part 2: Nunavut Surface Rights Tribunal 9
1. Introductory Provisions (Clauses 95 to 97) 10
2. Division 1 (Clauses 99 to 132): Establishment and Organization of Tribunal 10
3. Division 2 (Clauses 133 to 142): Entry Orders for Inuit-Owned Land 11
4. Division 3 (Clauses 143 to 149): Entry Orders for Non-Inuit Owned Land 11
5. Division 4 (Clauses 150 to 151): Mineral Rights and Carving Stone 12
6. Division 5 (Clauses 152 to 158): Wildlife Compensation 12
7. Division 6 (Clauses 159 to 170): General 12

D. Part 3 (Clauses 171 to 203): Transitional Provisions, Consequential and Coordinating Amendments, and Coming Into Force 13

COMMENTARY 13

A. General Concerns of NTI 13
B. NTI Views on Bill C-33 14

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-33: NUNAVUT WATERS AND NUNAVUT SURFACE RIGHS TRIBUNAL ACT*

BACKGROUND

Bill C-33, An Act respecting the water resources of Nunavut and the Nunavut Surface Rights Tribunal and to make consequential amendments to other Acts (the Nunavut Waters and Nunavut Surface Rights Tribunal Act), was introduced in the House of Commons on 20 September 2001. The bill implements provisions of the 1993 *Nunavut Land Claims Agreement* relating to the management of waters and to the creation of a Surface Rights Tribunal for the newly created territory of Nunavut, established 1 April 1999. **Having considered Bill C-33 from 16-25 October 2001, the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs, Northern Development and Natural Resources reported the bill back to the House of Commons on 31 October with amendments, including one significant amendment in relation to clause 56. The bill was adopted by the House of Commons without further amendments on 2 November 2001, and introduced in the Senate on 6 November 2001.**

A. General

In 1977, the Inuit Tapirisat of Canada (ITC) initiated the largest comprehensive land claim in Canadian history. The claim involved over 1,900,000 square kilometres of the central and eastern Northwest Territories, as well as adjacent offshore areas, and creation of a new political territory called Nunavut. The ITC subsequently agreed that the creation of Nunavut would be dealt with apart from the comprehensive claims process.

In 1982, the Tunngavik Federation of Nunavut (TFN) replaced the ITC as the negotiating body for the Inuit. In 1990, the TFN, the Government of the Northwest Territories and the federal government reached an Agreement-in-Principle (AIP), with the Final Agreement on major elements of the land claim concluded late in 1991.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Article 4 of the Final Agreement, entitled "Nunavut Political Development," was pivotal to the conclusion of Nunavut land claim negotiations. It committed Canada to the creation of the Nunavut Government and Territory, following negotiation of a political accord on timing, process and substantive issues. In October 1992, subsequent to a successful plebiscite on the principle of dividing the Northwest Territories, the Nunavut Political Accord ensuring the creation of Nunavut by 1999 was signed.

In November 1992, approximately 70% of the eastern Arctic Inuit ratified the Final Agreement. The *Agreement Between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in Right of Canada* was signed by federal, territorial and TFN representatives in May 1993. Under Article 2.2.1, this Nunavut Land Claims Agreement (the Agreement) "shall be a land claims agreement within the meaning of section 35 of the *Constitution Act, 1982*." Article 4 stipulated, however, that neither the Political Accord nor legislation enacted in accordance with it would form part of the Agreement, or benefit from section 35 protection as a land claim agreement.

The Agreement establishes the Nunavut Settlement Area that covers approximately 2,000,000 square kilometres, or roughly one-fifth of Canada's land mass. It provides for financial compensation of $1.14 billion, to be paid to the Nunavut Trust for the Inuit over a 14-year period, and Inuit ownership of 350,000 square kilometres of land within the Nunavut Settlement Area, including mineral rights over approximately 10% of these 350,000 square kilometres. In return for these and other guarantees set out in the Agreement, the Inuit agreed to the extinguishment of their Aboriginal title to lands and waters anywhere in Canada or adjacent offshore areas within Canadian jurisdiction or sovereignty.

Federal legislation to ratify the Agreement (the *Nunavut Land Claims Agreement Act*[1]) and to establish the Nunavut Territory on 1 April 1999 (the *Nunavut Act*[2]) received Royal Assent in June 1993. The *Nunavut Land Claims Agreement Act* came into force on 9 July 1993, completing the process for ratification of the Agreement. Also in 1993, responsibility for implementing Inuit obligations under the Agreement, and for ensuring on behalf of the Inuit of Nunavut that governmental signatories to the Agreement fulfil their respective obligations, passed to Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), the successor organization to TFN.

---

(1) S.C. 1993, c. 29 (R.S.C. 1985, c. N-28.7).

(2) S.C. 1993, c. 28 (R.S.C. 1985, c. N-28.6). This Act has been amended by S.C. 1998, c. 15, and by S.C. 1999, c. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Nunavut Land and Resource Management Institutions

The Agreement sets up structures with responsibilities and authority in the Nunavut Settlement Area in matters of wildlife, land and resource management and environmental protection. Pursuant to Article 5, the Nunavut Wildlife Management Board (NWMB) was established as an "institution of public government" on the date of ratification of the Agreement. Articles 11-13 further provide for the creation of the Nunavut Planning Commission (NPC), the Nunavut Impact Review Board (NIRB) and the Nunavut Water Board (Board). Article 21 provides that a Surface Rights Tribunal (Tribunal) must be established if requested by a prescribed Inuit organization, or may be established as an initiative of Government.

Sections 10.1.1 and 10.2.1 of the Agreement stipulate that, unlike the NWMB, the other institutions identified "shall be established by legislation" and "[a]ll [their] substantive powers, functions, objectives and duties … shall be set out in statute." Under the Article 10 timetable, the Tribunal would be set up by or before "six months after" the Agreement's ratification date, while the NPC, the NIRB and the Board would be established by or before the second anniversary of that ratification.

Section 10.10.1 provides for the contingency that the required legislation might be delayed. It states:

> Where the legislation to establish any of the institutions referred to in Section 10.1.1 is not in effect by the first anniversary of the date specified for their establishment,
>
> (a) in respect of the Tribunal, the Minister shall appoint persons as members of the Tribunal; and
>
> (b) in respect of NIRB, the NPC or the NWB, the provisions of the Agreement respecting the appointment of the members of that institution shall be considered to be in effect on that anniversary date, and
>
> upon their appointment, those members shall be considered to have, for all purposes of law, all the powers and duties described in the Agreement.

In the absence of federal legislation to meet the schedule at Section 10.1.1, the four institutions in question have been exercising the "powers and duties described in the Agreement" since 1996.

Notwithstanding this reality, Section 10.10.3 of the Agreement also provides that "[g]overnment may, at any time, re-establish in the manner provided for in [other Parts of Article 10], any institution established under Section 10.10.1."

The federal government has taken the position that the Agreement obliges it to constitute the Board and the Tribunal by way of legislation, notwithstanding their up-and-running status.[3] In his Second Reading speech in the House of Commons on 26 September 2001, the Minister of Indian Affairs and Northern Development (the Minister) outlined the benefits he saw in the bill:

> The certainty created by the act will encourage investment. These institutions will ensure that residents of Nunavut have a say in decisions about the use of water resources, the deposit of wastes and access to lands throughout the territory. Their role will be to balance the interests of many stakeholders while ensuring protection of the fragile Arctic environment. They will operate with fairness, openness and integrity based on known and consistent rules.

The Minister went on to say:

> Bill C-33 would provide clear mandates for the water board and surface rights tribunal and certainty for all stakeholders in Nunavut; certainty of access for the resource industries, certainty in water licensing processes and certainty for members of the water board and the surface rights tribunal …

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-33 is the third bill to address the establishment of the Board. Bill C-51, an Act respecting the water resources of Nunavut, was introduced during the 35th Parliament in June 1996, and was the subject of hearings before the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development in November 1996. That bill did not proceed beyond committee stage. This was largely due to the perceived need for renewed negotiations between officials of the Department of Indian Affairs and Northern Development (the Department) and NTI in order to resolve outstanding differences as to how to ensure implementing legislation reflected the Agreement's terms. Following those negotiations, a

---

(3) The NPC and the NIRB are to be created by subsequent legislation.

second bill to address the establishment of the Board and that would also have established the Tribunal – Bill C-62 – was introduced during the 36th Parliament in December 1998. It, however, did not proceed beyond First Reading. Bill C-33 concerns largely the same subject-matter as did Bill C-62, i.e., the establishment of the Board and the Tribunal.

Bill C-33 consists of a preamble, 203 clauses and two Schedules. The following discussion highlights selected aspects of the bill and does not review every clause.

A. Introductory Provisions

The bill's preamble sets out the context for the proposed Act as:

- the signing of the Nunavut Land Claims Agreement;
- the coming into force of the Agreement on 9 July 1993; and
- the undertaking of the Government of Canada in the Agreement to establish the Board and the Tribunal as institutions of public government, and to set out by statute all their substantive powers, functions, objectives and duties.

Like other statutes giving effect to provisions of modern treaties such as the Agreement, Bill C-33 explicitly reiterates the Agreement's terms giving the Agreement precedence over inconsistencies or conflicts with the bill, which would itself prevail over inconsistencies or conflicts with all other federal legislation except the *Nunavut Land Claims Agreement Act* (clause 3). Clause 3(3) also sets out a "non-derogation" provision. This provision is designed to protect existing Aboriginal or treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada by referring to the recognition and affirmation of those rights in section 35 of the *Constitution Act, 1982*. Nothing in the bill is to be construed as abrogating or derogating from Aboriginal or treaty rights as they are protected by the Constitution.

B. Part 1: Nunavut Waters

1. Overview

Part I of Bill C-33 creates the Board to license the use of water and the deposit of waste in Nunavut. Part I defines the Board's powers and jurisdiction over the regulation, use and management of water in the Nunavut Settlement Area. These powers and responsibilities are equivalent to those of the Northwest Territories Water Board under the *Northwest Territories*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Waters Act, subject to special provisions in the Agreement. Thus, licence approvals relating to water in the Nunavut Settlement Area are to be made in Nunavut rather than the Northwest Territories (NWT).

Part I requires the Board to work with the NPC in the development of land use plans affecting water, and with the NIRB (or, as the Agreement provides, a federal environmental assessment panel) in assessing environmental impacts of proposals for water-related projects in Nunavut.

2. Clauses 4 to 13: General Provisions

Clause 4 sets out a series of definitions for terms used in this part of the Act. Clause 8(1) vests the property in and the right to the use of all waters in Nunavut in Her Majesty, subject to any rights granted by or under any other Act of Parliament in respect of waters in Nunavut. Notwithstanding clause 8(1), clause 8(2) states that the "designated Inuit organization" (NTI or an organization designated by it) has the rights that are provided in the Agreement. These rights include the exclusive right to the use of water on, in or flowing through Inuit-owned land and the right to have water flow through that land substantially unaffected in quality, quantity and flow. Under clause 9, the Minister may delegate various functions under the Act to the territorial Minister responsible for water resources. Clause 11 prohibits the unlicensed use of waters in Nunavut, subject to prescribed exceptions such as use for domestic or specified emergency purposes.

3. Division 1 (Clauses 14 to 41): Nunavut Water Board

This portion of the bill pertains to the establishment and organization of the Board. It includes provisions for appointments to and the composition of the Board, as well as the terms of office and remuneration of Board members. Under clause 14(3), one-half of the Board membership shall be appointed on the nomination of the designated Inuit organization.

Clause 25 provides that the Board shall conduct its business and public hearings in both official languages and, on request, in Inuktitut. Clause 26 stipulates that the head office of the Board shall be located at Gjoa Haven. Provisions relating to the status and general powers of the Board at clauses 28 to 31 authorize the Board to acquire and dispose of property, enter into contracts, and sue or be sued in its own name. Clause 31 stipulates that Board members and employees of the Board shall be indemnified by the Board against all damages awarded against

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

them, any settlement paid by them with the approval of the Minister, and all expenses reasonably incurred by them, if the claim arises out of the good faith execution of their duties.

Under clause 32(1), the Board is to submit an annual budget to the Minister for consideration. Clause 32(4) provides that the accounts of the Board are subject to an annual audit by the auditor of the Board and, where requested by the Minister, audit by the Auditor General of Canada. The auditor and, where applicable, the Auditor General, are required to submit audit reports to the Board and the Minister.

Clause 35 describes the objects of the Board as being to provide for the conservation and utilization of waters in Nunavut, except in a national park, so as to provide optimum benefit from those waters for residents of Nunavut and all Canadians. Clauses 36 and 37 require the Board to contribute to the NPC land use planning process in respect of waters, and to cooperate and coordinate its consideration of applications with the NPC and the NIRB, or any federal environmental assessment panel referred to in section 12.4.7 of the Agreement. Under circumstances set out at clauses 38 and 39, the Board's authority to issue, amend or renew licences can be restricted or delayed by the NPC or the NIRB. Clause 41 permits the Board, either on its own or jointly with the NPC, NIRB and the Nunavut Wildlife Management Board, to make recommendations regarding marine areas.

4. Division 2 (Clauses 42 to 81): Licences

These clauses set out the rules, procedures and conditions for the issuance of licences by the Board. For example, clauses 51 and 52 outline circumstances in which the Board might, or must, hold public hearings when dealing with applications for licences, unless regulations exempt a class of applications from the requirement of a public hearing.

Clause 56(1) stipulates that the issuance, amendment, renewal and cancellation of a type A licence, and, if a public hearing is held, a type B licence, are subject to the approval of the Minister.[4] **An amendment to clause 56 adopted by the House of Commons includes a time line that the Minister must follow when making decisions about the issuance, amendment, renewal or cancellation of type A and B licences. It consists of an initial 45-day period with the possibility of an additional 45-day extension. If the Minister does not make a**

---

(4) Regulations will set out criteria for determining classes of licences.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

decision within this time period, then the licence issuance, amendment, renewal or cancellation is deemed to have been approved by the Minister.

Clauses 58 to 60 address the matter of compensation for existing licence holders and other specified persons whose water use or waste deposit would or could be adversely affected by a projected use of waters or deposit of waste. Clause 61 lists factors that the Board is required to consider in determining whether compensation is appropriate.

Clauses 62 to 67 specifically address the issuance of licences affecting water use and waste deposit on "Inuit-owned land"; this is land owned by the Inuit under the Agreement. Clause 62 gives existing water use by Inuit priority over any licensed use or deposit of waste by any person with a mineral right. According to clause 63(1), the Board shall not issue a licence that might substantially affect the quality, quantity or flow of waters flowing through Inuit-owned land, unless the applicant has entered into a compensation agreement with the designated Inuit organization, or the Board has determined appropriate compensation. In addition, under clause 64 the Board is required to collaborate with its NWT counterpart to arrive at a joint determination of compensation for use of water outside Nunavut that may substantially affect the waters flowing through Inuit-owned land. Clause 65 provides that, for greater certainty, these compensation rules will apply in relation to a body of water that marks the boundary between Inuit-owned land and "other land." The Board is required to consider a number of factors in determining compensation; enumerated at clause 67, they include the cumulative effects of the change, the cultural attachment of Inuit to the affected land, interference with Inuit rights under the Agreement, and so forth.

Clauses 70 to 75 establish the Board's powers to include in a licence "any conditions that it considers appropriate." Clause 71 defines the purposes of fixing conditions as being to minimize: any adverse effects of the licensed use of waters or deposit of waste; any interference with the existing use of waters by the Inuit; and any prescribed losses. These clauses also require that the conditions in a licence meet minimum standards in prescribed circumstances, relating, for example, to water quality standards or specified fisheries regulations.

Clause 77 is a lengthy provision concerned with the expropriation of land or interests in land in Nunavut. Under clause 77(1), an applicant for a licence may be permitted to expropriate such land or interests, in accordance with the federal *Expropriation Act*, provided the Minister, on the Board's recommendation, is satisfied that certain conditions, including the public interest criterion, have been met. Clause 77(4) sets out procedures for resolving

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

disagreements over compensation between the designated Inuit organization and the applicant or licensee through negotiation and/or arbitration. Under clause 77(11), federal Crown lands in Nunavut, or lands of which the federal government has the power to dispose, are not subject to expropriation. The expropriation of Inuit-owned land is, under clause 77(12), subject to the relevant part of the Agreement.

5. Division 3 (Clauses 82 to 94): Regulations, Enforcement, and Offences and Punishment

Clause 82 gives authority to the Governor in Council, on recommendation of the Minister, to make regulations related to numerous matters associated with water management and deposit of waste in Nunavut, including: the authorization of and conditions governing use of water without a licence; and the prescription of criteria to be applied by the Board in determining the type of licence required for a proposed use of waters or deposit of waste. Subsections 82(2) and 82(3) state that, for some regulatory powers, the recommendation of the Minister is subject to the concurrence of the Board while for other regulations the recommendation of the Minister shall be made after consulting with the Board. Under clause 83, the Governor in Council may direct the Board not to issue licences regarding specified waters, or may prohibit an otherwise authorized use of waters or deposit of waste, in prescribed circumstances, such as to enable comprehensive evaluation and planning to be carried out with respect to those waters, including planning by the NPC.

Clauses 85 to 89 outline proposed measures for enforcement by the Minister or by inspectors designated by the Minister. Clause 86 authorizes an inspector to enter and inspect any place except a private residence where there are reasonable grounds to believe this is necessary to ensure compliance with Part I, the regulations, or a licence. In addition, under clause 87 an inspector may, in prescribed circumstances, direct any person to take any "reasonable measures," including cessation of an activity, to prevent water use or waste deposit or the failure of a work related to those functions, or to counteract or remedy resulting adverse effects. Any such direction is to be communicated to the Board and to the Minister who, after reviewing the direction, may alter or revoke it. Clause 89 provides that, in prescribed circumstances, the Minister may take preventive or remedial measures in relation to adverse effects resulting from the closure or abandonment of a work related to water use or waste deposit.

Clauses 90 and 91 define conduct that constitutes a summary conviction offence under the Act, and the related penalties, both financial and penal.

C. Part 2: Nunavut Surface Rights Tribunal

Part II of the bill creates the Tribunal and gives it jurisdiction to resolve a number of matters, including disputes between Inuit and persons wishing to access Inuit-owned land; between persons who occupy Crown lands and persons holding subsurface rights who wish to access Crown lands; and concerning loss to Inuit as a result of damage to wildlife by development activities.

1. Introductory Provisions (Clauses 95 to 97)

Clause 95 contains definitions of various terms used in Part II. Clauses 96 and 97 reflect the fact that Aboriginal groups in Canada other than Inuit may have made claims in relation to Nunavut.[5] Clause 96 requires the Minister to review with any such group the provisions of Part II other than those implementing obligations under the Agreement, with a view to determining whether those provisions are inconsistent with the matters under negotiation and should be amended. Clause 97 stipulates that, subject to the Agreement, no non-Inuit may enter, cross, or remain on Inuit-owned land without the consent of the designated Inuit organization. Further, no entry order from the Tribunal exempts the recipient from any obligation under an Act of Parliament or the Agreement.

2. Division 1 (Clauses 99 to 132): Establishment and Organization of Tribunal

These clauses provide for the establishment of the Tribunal and set out its powers and procedures. Clause 99 simply provides that the Tribunal is to be constituted by way of ministerial appointment. This is unlike the appointment process for the Board where half the members are to be appointed on the nomination of the designated Inuit organization. Clauses 100 to 104 specify the terms of office and remuneration of Tribunal members. At least two Tribunal members must reside in Nunavut. Clause 105 indemnifies Tribunal members in the same manner as Clause 31 indemnifies Board members.

Clause 106 provides that the Tribunal is required to conduct its business and public hearings in both official languages and, on request, in Inuktitut. Clause 107 stipulates that

---

(5) For example, the Denesuline First Nations of northern Saskatchewan and Manitoba claim that their treaty rights include rights to conduct traditional activities over thousands of kilometres north of 60, that is, north of the southern Nunavut boundary, and the Cree of Northern Quebec claim the Belcher Islands as part of their traditional territories.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the Tribunal's head office shall be at Iqaluit. Under clause 112, the Tribunal, like the Board, is empowered to acquire and dispose of property, enter into contracts, and sue or be sued in its own name. Pursuant to clause 114, the accounts of the Tribunal are to be audited annually by the Auditor General of Canada, while clause 115 requires the Tribunal to submit an annual report of its activities to the Minister.

Under clause 117, no person may apply to the Tribunal for an order without first attempting to resolve the matter in dispute by negotiation under prescribed rules. Clauses 117(2) and 118 restrict the Tribunal's authority to make orders in certain circumstances, such as where a matter has not been raised by the parties.

Clause 119 requires the Tribunal to:

- deal with applications in an informal and expeditious manner;
- give due weight to Inuit knowledge of wildlife and the environment; and
- in relation to certain applications, take into account the importance of wildlife to Inuit.

The remaining clauses of Division 1 are largely concerned with procedural matters such as the hearing and disposition of applications, record-keeping and rule-making related to procedures, mediation and costs.

3. Division 2 (Clauses 133 to 142): Entry Orders for Inuit-Owned Land

These clauses prescribe the Tribunal's authority to make entry orders and set terms and conditions for: the use or occupation of or access to Inuit-owned lands for the exercise of mineral rights granted by the Crown or under an Act of Parliament; access across Inuit-owned land for commercial purposes; and access to Inuit-owned land, on the application of the federal or territorial government, for the removal of sand, gravel and other construction materials. Clause 139 lists additional terms and conditions the Tribunal might include in an entry order pertaining to a right of access, including terms and conditions aimed at reducing adverse effects on the use and enjoyment of the land by the occupant or Inuit. Clause 140 sets out factors the Tribunal might or must consider in determining the amount of compensation payable to the designated Inuit organization and/or the occupant of the land, and outlines proposed methods of payment.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4. Division 3 (Clauses 143 to 149): Entry Orders for Non-Inuit Owned Land

This division sets out the Tribunal's authority to issue entry orders and impose terms and conditions with respect to rights of access, for the exercise of specified mineral rights, to non-Inuit owned land (defined as land in Nunavut not Inuit-owned and not owned or occupied by the Crown). Clause 147 describes factors that the Tribunal is required to take into consideration in determining the amount of compensation payable under such an entry order.

5. Division 4 (Clauses 150 to 151): Mineral Rights and Carving Stone

Clause 150 addresses the Tribunal's role in evaluating the removal of certain "specified substances"[6] on Inuit-owned land in relation to the exercise of mineral rights. Clause 151 authorizes the Tribunal to resolve conflicts between a designated Inuit organization with a permit or lease for the quarrying of carving stone on Crown lands and a person with mineral rights in relation to those lands.[7]

6. Division 5 (Clauses 152 to 158): Wildlife Compensation

Under clause 153 of the bill, a "developer" is absolutely liable, subject to prescribed exceptions, for certain losses or damage associated with wildlife harvesting that are suffered by a claimant (defined as an Inuk or Inuit) as a result of "development activity."[8] Clause 153(2)(*c*) sets the ceiling for a developer's liability for the aggregate loss or damage for each incident at the applicable limit of liability prescribed by regulations under subsection 170(e). Clause 153(4) sets out principles applicable to the determination of compensation under the clause, including the general rule that such compensation "shall not be a guaranteed annual income in perpetuity." Clause 154 provides for additional rules of liability that are applicable in prescribed circumstances to the Minister or to the Ship-source Oil Pollution Fund under the *Marine Liability Act*.

Clauses 155 to 157 provide the mandate for the Tribunal to consider and dispose of applications related to claims for compensation for loss or damage under this division.

---

(6) As defined in clause 2 of the bill, these substances include sand, gravel, limestone, marble, clay, carving stone and so forth.

(7) Under Article 19, part 9 of the Agreement, Inuit have certain rights associated with carving stone on Crown land.

(8) A "development activity" means one carried out on land or water in the Nunavut Settlement Area or in Zones I or II under the Agreement, including commercial, industrial or governmental undertakings and marine transportation associated with an undertaking.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

7. Division 6 (Clauses 159 to 170): General

This section includes general clauses related to Tribunal decisions, the review of Tribunal orders, and the Governor in Council's regulation-making power. Under clause 163, for instance, a Tribunal order is binding upon persons who subsequently acquire any interest in the land subject to the order. Clause 166 provides that certain determinations of the Tribunal are final and binding, subject to prescribed exceptions, including the Tribunal's authority to review its own orders.

D. Part 3 (Clauses 171 to 203): Transitional Provisions, Consequential and Coordinating Amendments, and Coming Into Force

Part 3 contains relatively routine clauses to provide for necessary transitional considerations (clauses 171 to 175) and consequential amendments necessitated by the bill itself (clauses 176 to 202). Clause 171, for example, provides that the Nunavut Water Board, already established under the Agreement, is continued under this Act, and that acts or decisions of the Board taken before the Act comes into effect are valid, provided those acts or decisions would be valid under the Act. Subject to the same condition, approvals by the Minister and actions of inspectors are also deemed to be valid. Clauses 172 to 174 allow for the transition between the NWT Water Board and the Nunavut Water Board, including the application of certain regulations made under the *Northwest Territories Waters Act* (clause 174). Clause 175 provides for the continuation of the Nunavut Surface Rights Tribunal established under the Agreement.

COMMENTARY

A. General Concerns of NTI

During consideration of Bill C-51 by the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development in 1996, NTI raised numerous concerns about the process by which the bill had been developed and the substance of the proposed legislation.[9] Broadly speaking, NTI's substantive objections focused on perceived inconsistencies between the bill and the Agreement.

---

(9) Nunavut Tunngavik Incorporated, "A Submission to the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development on Bill C-51 (Nunavut Waters Act)," 18 November 1996.

Thus, NTI was concerned that the bill omitted explicit reference to Inuit rights related to the regulation and use of waters in Nunavut or dealt with them in a peripheral fashion. In NTI's view, as the Board was being established in the context of a land claims agreement intended to provide certainty and clarity of rights to ownership and use of lands and resources, it was crucial that the legislation recognize Inuit rights regarding waters in Nunavut.

Another area of concern for NTI was that the roles proposed by Bill C-51 for the Minister and Governor in Council were not supported by the Agreement. Among other matters, NTI objected to the bill's requirement for ministerial approval of the issuance, amendment, renewal and cancellation of certain classes of licence. NTI was also critical of the authority that the bill proposed be given to the Governor in Council to pass regulations in respect to matters that touched upon the Board's substantive powers, functions or duties.

Flowing from these general objections, NTI identified concerns with specific clauses of Bill C-51 and, in some cases, proposed new or amended wording. NTI also pointed out a number of inconsistencies between the English and French texts of the bill. In testimony before the Committee, Board representatives supported the analysis put forward by NTI. A representative of the NPC highlighted concerns about its relationship with the Board under the bill.

B. NTI Views on Bill C-33

Bill C-62 incorporated a number of modifications to the provisions of Bill C-51. Some provided for greater consistency with the Agreement; some responded in varying degrees to concerns identified by NTI. In turn, Bill C-33 has made some further changes.

NTI has identified four main outstanding concerns with Part I of Bill C-33.[10] These concerns echo those raised in regard to Bill C-51.

- NTI would like to see included in the bill a "positive interpretation provision." This provision would state that the bill is to be interpreted, applied and administered in order to implement the terms of the Agreement. NTI is concerned that the bill does not give full recognition to the rights Inuit have through the Agreement and hopes that such a provision would ensure those rights are respected.

---

(10) Information obtained by one of the authors through discussion with NTI legal advisor.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Clause 3(3) – Non-derogation clause: NTI has consistently advocated the inclusion of a non-derogation clause to provide that "nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from any existing Aboriginal or treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada under section 35 of the *Constitution Act, 1982*."[11] The current wording of clause 3(3)[12] is of concern to NTI because, in their view, by protecting only against derogation from "the protection" provided by section 35 rather than derogation from the rights themselves, the language of clause 3(3) excludes from its guarantee those measures that interfere with the treaty right in question but might nonetheless be justified under section 35.
- Clause 56(1): Consistent with its position on Bill C-51, NTI takes the position that ministerial approval of the issuance, amendment, renewal and cancellation of licences is not consistent with the Agreement and thus should not be required by the bill. NTI interprets the Agreement as contemplating that licensing decisions are to be made by the Board alone. In this regard, NTI has raised concerns about the Minister's refusal to recognize the validity of a licence issued by the Board to the City of Iqaluit. The Department has taken the position that the Minister's approval of the licence is necessary for it to be considered valid whereas NTI considers that the Department has a legal obligation to enforce water licences in Nunavut. **An amendment to clause 56 adopted by the House of Commons may address at least some of the concerns that NTI has with the provision. The amendment does not disturb ministerial authority, but does impose a time line that the Minister must follow when making decisions about the issuance, amendment, renewal or cancellation of type A and B licences.**
- Clause 82(1)*(m)*(i): This clause gives to the Governor in Council the authority to make regulations prescribing the fees to be paid for the right to use waters or deposit waste in waters under a licence. According to NTI, this ability of the Crown to levy "economic rents" is a direct infringement of the property rights conferred upon the designated Inuit organization in the Agreement. NTI interprets the rights conferred upon the designated Inuit organization under the Agreement as implying, amongst other things, that the designated

---

(11) Identical wording is found in section 2(3) of the *Firearms Act*, S.C. 1995, c. 39 and section 2(3) of the *Canada Wildlife Act*, R.S.C., 1985, c. W-9.

(12) Identical wording is found in section 5(2) of the *Mackenzie Valley Resource Management Act*, S.C. 1998, c. 25 and section 2(2) of the *Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Inuit organization has the exclusive right to the benefit of the use of waters flowing through Inuit-owned lands, including rents that can be levied in consideration for permitting others to engage in and thereby benefit from the use.

Résumé législatif LS-408F

PROJET DE LOI C-33 : LOI SUR LES EAUX DU NUNAVUT ET LE TRIBUNAL DES DROITS DE SURFACE DU NUNAVUT

Mary C. Hurley
Robin MacKay
Division du droit et du gouvernement

Jill Wherrett
Division des affaires politiques et sociales

Le 27 septembre 2001
Révisé le 7 novembre 2001

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-33

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	20 septembre 2001
Deuxième lecture :	27 septembre 2001
Rapport du comité :	31 octobre 2001
Étape du rapport :	2 novembre 2001
Troisième lecture :	2 novembre 2001

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	22 novembre 2001
Deuxième lecture :	27 novembre 2001
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

A. Généralités 1
B. Les institutions de gestion des ressources et des terres du Nunavut 3

DESCRIPTION ET ANALYSE 5

A. Dispositions préliminaires 5

B. Partie 1 : Eaux du Nunavut 6
1. Aperçu 6
2. Articles 4 à 13 : Dispositions générales 7
3. Section 1 (articles 14 à 41) : Office des eaux du Nunavut 7
4. Section 2 (articles 42 à 81) : Attribution de permis 8
5. Section 3 (articles 82 à 94) : Règlements et décrets, contrôle d'application, et infractions et peines 10

C. Partie 2 : Tribunal des droits de surface du Nunavut 11
1. Dispositions préliminaires (articles 95 à 97) 11
2. Section 1 (articles 99 à 132) : Mise en place du Tribunal 11
3. Section 2 (articles 133 à 142) : Ordonnances relatives aux terres inuit 12
4. Section 3 : Ordonnances relatives à l'entrée sur les terres non inuit (articles 143 à 149) 13
5. Section 4 (articles 150 et 151) : Droit minier et pierre à sculpter 13
6. Section 5 (articles 152 à 158) : Indemnités relatives aux ressources fauniques 13
7. Section 6 (articles 159 à 170) : Dispositions générales 14

D. Partie 3 (articles 171 à 203) : Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur 14

COMMENTAIRE 15

A. Réserves d'ordre général de la NTI 15
B. Opinion de la NTI sur le projet de loi C-33 16

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-33 : LOI SUR LES EAUX DU NUNAVUT ET LE TRIBUNAL DES DROITS DE SURFACE DU NUNAVUT*

CONTEXTE

Le projet de loi C-33 : Loi concernant les ressources en eau du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut et modifiant diverses lois en conséquence (Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut), a été présenté à la Chambre des communes le 20 septembre 2001. Il met en œuvre les dispositions de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 1993 se rapportant à la gestion des eaux et à la création d'un Tribunal des droits de surface pour le territoire du Nunavut, fondé le 1er avril 1999. **Après savoir examiné le projet de loi C-33 du 16 au 25 octobre 2001, le Comité permanent des Affaires autochtones, du développement du Grand nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes a fait rapport du projet de loi à la Chambre des communes le 31 octobre avec des amendements, dont un amendement important à l'article 56. Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes sans autre amendement le 2 novembre 2001 et présenté au Sénat le 6 novembre 2001.**

A. Généralités

En 1977, Inuit Tapirisat du Canada (ITC) a réclamé le territoire le plus étendu jamais demandé dans l'histoire du Canada. Sa revendication visait 1 900 000 kilomètres carrés au centre et dans l'est des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que des zones extracôtières adjacentes, et la création d'un nouveau territoire politique qui s'appellerait le Nunavut. ITC a ensuite accepté que la création du Nunavut soit traitée à part de la négociation des revendications globales.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1982, la Fédération Tunngavik du Nunavut (FTN) a remplacé ITC comme organe de négociation des Inuit. En 1990, la FTN, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement fédéral ont conclu une entente de principe (EP) puis, à la fin de 1991, l'accord définitif sur les principaux éléments de la revendication territoriale.

L'article 4 de l'accord définitif, intitulé « Évolution politique du Nunavut » a été déterminant pour l'issue des négociations sur les revendications territoriales du Nunavut. En vertu de celui-ci, le Canada s'engageait à créer le territoire et le gouvernement du Nunavut à l'issue de la négociation d'un accord politique sur la date, la procédure à suivre et les questions de fond à régler. En octobre 1992, après un plébiscite victorieux sur le principe de la division des Territoires du Nord-Ouest, l'accord politique du Nunavut garantissant la création du Nunavut au plus tard en 1999 a été signé.

En novembre 1992, à peu près 70 p. 100 des Inuit de l'est de l'Arctique ont ratifié l'accord définitif. L'Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada a été signé par des représentants du gouvernement fédéral, du gouvernement territorial et de la FTN en mai 1993. Aux termes de l'article 2.2.1, cet accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ci-après « l'Accord ») « constitue un accord sur des revendications territoriales au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ». L'article 4 prévoit toutefois que ni l'accord politique, ni aucune mesure législative édictée conformément à celui-ci ne fait partie de l'Accord ni ne bénéficie de la protection de l'article 35 à titre d'accord sur des revendications territoriales.

L'Accord délimite la région du Nunavut, qui s'étend sur près de deux millions de kilomètres carrés, soit à peu près le cinquième de la superficie totale de la partie terrestre du Canada. Il prévoit une indemnité monétaire de 1,14 milliard de dollars, dont le versement à la Fiducie du Nunavut pour les Inuit sera étalé sur 14 ans, et la propriété par les Inuit de 350 000 kilomètres carrés de territoire à l'intérieur de la région du Nunavut, y compris les droits miniers sur près de 10 p. 100 de cette superficie. En contrepartie de ces avantages et des autres garanties de l'Accord, les Inuit acceptent l'extinction de leurs droits ancestraux sur les terres et les eaux ailleurs au Canada ou sur les régions extracôtières adjacentes où le Canada exerce sa compétence ou sa souveraineté.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La loi fédérale ratifiant l'Accord (la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*[1]) et celle créant le territoire du Nunavut le 1er avril 1999 (la *Loi sur le Nunavut*[2]) ont reçu la sanction royale en juin 1993. La *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* est entrée en vigueur le 9 juillet 1993, mettant ainsi un terme à la procédure de ratification de l'Accord. Toujours en 1993, on a confié à la Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), l'organisation qui a succédé à la FTN, la responsabilité de mettre en œuvre les obligations des Inuit aux termes de l'Accord et de s'assurer que les gouvernements signataires de l'Accord remplissent leurs obligations respectives.

B. Les institutions de gestion des ressources et des terres du Nunavut

L'Accord établit, pour la région du Nunavut, les autorités chargées de la protection de l'environnement et de la gestion de la faune, des terres et des ressources. Conformément à l'article 5, le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) est une « institution gouvernementale » constituée à la date de ratification de l'Accord. Les articles 11 à 13 prévoient aussi la création de la Commission d'aménagement du Nunavut (CAN), de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions (CNER) et de l'Office des eaux du Nunavut (« l'Office »). En vertu de l'article 21, un tribunal des droits de surface (le « Tribunal ») doit être constitué à la demande d'une organisation inuit désignée ou peut être établie sur l'initiative du gouvernement.

Les articles 10.1.1 et 10.2.1 de l'Accord prévoient que, contrairement au CGRFN, les autres institutions énumérées sont constituées « par mesure législative » et leurs pouvoirs, fonctions, objectifs et obligations substantiels doivent être énoncés dans une loi. Selon l'échéancier prévu à l'article 10, le Tribunal serait constitué « six mois après » la date de ratification de l'Accord, tandis que la CNER et l'Office seraient constitués au plus tard à la date du deuxième anniversaire de la ratification.

L'article 10.10.1 prévoit l'éventualité que la loi requise tarde à être adoptée. Il se lit comme suit :

---

(1) L.C. 1993, ch. 29 (L.R.C. 1985, ch. N-28.7).

(2) L.C. 1993, ch. 28 (L.R.C. 1985, ch. N-28.6). La *Loi* a été modifiée par L.C. 1998, ch. 15, et par L.C. 1999, ch. 3.

> Si la mesure législative ayant pour objet de constituer l'une des institutions mentionnées à l'article 10.1.1 n'est pas en vigueur au premier anniversaire de la date prévue pour la constitution de cette institution :
>
> *a*) s'il s'agit du Tribunal, le Ministre en nomme les membres;
>
> *b*) dans le cas de la CNER, de la CAN ou de l'Office, les dispositions de l'Accord régissant la nomination des membres de l'institution concernée sont réputées être en vigueur à cette date anniversaire.
>
> Dès leur nomination, les membres sont réputés avoir, à toutes fins que de droit, les attributions prévues par l'Accord.

Comme aucune loi fédérale respectant les échéances fixées à l'article 10.1.1 n'a été adoptée, les quatre institutions en question exercent depuis 1996 les « attributions prévues par l'Accord ». Malgré ce fait, l'article 10.10.3 de l'Accord prévoit aussi que le « [g]ouvernement peut, en tout temps, de la manière prévue par les autres parties du présent chapitre et en conformité avec [les autres parties de l'article 10], constituer de nouveau les institutions déjà constituées en application de l'article 10.10.1 ».

De l'avis du gouvernement fédéral, l'Accord l'oblige à constituer l'Office et le Tribunal par mesure législative, quelle que soit leur situation[3]. Dans son discours à la deuxième lecture du projet de loi C-33 à la Chambre des communes, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (le « Ministre ») a expliqué que, à son avis, le projet de loi présente divers avantages :

> Les certitudes établies par cette loi encourageront les investissements. Ces organismes garantiront aux résidents du Nunavut un droit de parole au sujet de l'utilisation des eaux, de l'élimination des déchets et de l'accès aux terres du territoire. Leur rôle sera d'équilibrer les intérêts de toutes les parties intéressées tout en protégeant l'environnement délicat de l'Arctique. Ces organismes feront preuve d'équité, de transparence et d'intégrité, en se basant sur des règles uniformes et connues.

---

(3) La CAN et la CNER seront constituées par une loi ultérieure.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il a ensuite ajouté :

> Le projet de loi C-33 établira clairement les mandats de l'Office des eaux du Nunavut et du Tribunal des droits de surface du Nunavut. Ce faisant, il établira, pour toutes les parties intéressées au Nunavut, des certitudes quant à l'accès aux ressources naturelles, aux permis d'utilisation des eaux et aux membres des deux organismes [...]

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-33 est le troisième projet de loi à traiter de la constitution de l'Office. Le projet de loi C-51 : Loi concernant les ressources en eaux du Nunavut, a été présenté en juin 1996, pendant la trente-cinquième législature, et il a été renvoyé au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, qui a entendu des témoins en novembre 1996. Le projet de loi n'a pas dépassé l'étape de l'étude en comité, surtout parce qu'on a estimé que les négociations devaient reprendre entre les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (le « Ministère ») et la NTI afin de régler les différends en suspens sur la façon de s'assurer que la loi de mise en œuvre reflète les clauses de l'Accord. À la suite de ces négociations, un deuxième projet de loi – C-62 – visant la constitution de l'Office a été déposé au cours de la trente-sixième législature en décembre 1998; il aurait aussi créé le Tribunal. Le projet de loi C-62 n'a pas dépassé l'étape de la première lecture. Le projet de loi C-33 traite essentiellement des mêmes questions que le projet de loi C-62, à savoir la constitution de l'Office et la création du Tribunal.

Le projet de loi C-33 comprend un préambule, 203 articles et deux annexes. Nous nous limitons ci-après à souligner certaines de ses dispositions sans examiner chaque article.

A. Dispositions préliminaires

Le préambule du projet de loi indique que le contexte de la Loi proposée est constitué des éléments suivants :

- la signature de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut;
- le fait que l'Accord est entré en vigueur le 9 juillet 1993;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- le fait que le gouvernement du Canada s'est engagé, dans l'Accord, à faire en sorte que l'Office et le Tribunal soient constitués en organismes publics dont les pouvoirs, les fonctions, les objectifs et les obligations substantiels doivent être énoncés dans une loi.

Comme d'autres lois donnant effet aux dispositions des traités modernes comparables à l'Accord, le projet de loi C-33 rappelle expressément les termes de l'Accord prévoyant que les dispositions de ce dernier l'emportent sur les dispositions incompatibles de la Loi et que les dispositions de celle-ci l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi fédérale, à l'exception de la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* (article 3). Le paragraphe 3(3) est une disposition de non-dérogation qui vise à protéger les droits existants – ancestraux et issus de traités – des peuples autochtones du Canada en s'appuyant sur leur reconnaissance et leur confirmation au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il est entendu qu'aucune disposition du projet de loi ne porte atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones dans le contexte de la protection qui leur est accordée par la Constitution

B. Partie 1 : Eaux du Nunavut

1. Aperçu

La partie 1 du projet de loi C-33 constitue l'Office en vue de l'attribution des permis d'utilisation de l'eau et de rejet de déchets au Nunavut. Elle définit les pouvoirs de l'Office et sa compétence en matière de réglementation, d'utilisation et de gestion des eaux dans la région du Nunavut. Ces pouvoirs équivalent à ceux de l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest, constitué en vertu de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest*, sous réserve de dispositions spécifiques de l'Accord. Ainsi, l'approbation des permis relatifs à l'eau dans la région du Nunavut sera donnée au Nunavut plutôt que dans les Territoires du Nord-Ouest (T. N.-O.).

La partie 1 oblige l'Office à travailler conjointement avec la CAN sur l'élaboration des plans d'utilisation des terres ayant un effet sur l'eau, et avec la CNER (ou, ainsi que le prévoit l'Accord, une commission fédérale d'évaluation environnementale) pour évaluer les incidences environnementales des projets concernant l'eau proposés pour le Nunavut.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Articles 4 à 13 : Dispositions générales

L'article 4 définit toute une série de termes employés dans cette partie de la Loi. En vertu du paragraphe 8(1), la propriété et le droit d'utilisation de toutes les eaux du Nunavut sont dévolus à Sa Majesté, sous réserve des droits relatifs aux eaux du Nunavut accordés sous le régime d'une autre loi fédérale. Le paragraphe 8(2) prévoit, nonobstant le paragraphe 8(1), que « l'organisation inuit désignée » (la NTI ou une organisation qu'elle désigne) a les droits prévus par l'Accord, notamment le droit exclusif d'utiliser les eaux qui se trouvent à la surface ou dans le sous-sol des terres inuit, ou qui traversent celles-ci, et le droit à ce que la qualité, la quantité et le débit de ces eaux demeurent substantiellement inchangés. L'article 9 autorise le Ministre à déléguer au ministre territorial chargé des ressources en eau diverses attributions qui lui seraient conférées par la Loi. L'article 11 interdit l'utilisation des eaux du Nunavut sans permis, sauf certaines exceptions expresses telles que l'utilisation à des fins domestiques ou dans certains cas d'urgence.

3. Section 1 (articles 14 à 41) : Office des eaux du Nunavut

Cette partie du projet de loi a trait à la constitution et à l'organisation de l'Office. Elle comporte des dispositions régissant la composition de l'Office et la nomination de ses membres, leur mandat et leur rémunération. En vertu du paragraphe 14(3), la moitié des membres de l'Office seront nommés sur la recommandation de l'organisation inuit désignée.

L'article 25 prévoit que l'Office exercera ses activités et mènera ses enquêtes publiques dans les deux langues officielles et, sur demande, en inuktitut. L'article 26 porte que le siège de l'Office se trouvera à Gjoa Haven. Les dispositions des articles 28 à 31 concernant le statut et les pouvoirs généraux de l'Office autorisent celui-ci à acquérir et à aliéner des biens, à conclure des contrats et à ester en justice sous son propre nom. L'article 31 prévoit que les membres et le personnel de l'Office seront indemnisés par ce dernier de tous les dommages-intérêts mis à leur charge en cette qualité et des frais entraînés par toute demande qui leur est adressée en ce sens, ainsi que des sommes versées par eux avec l'agrément du Ministre à la suite de règlements à l'amiable, s'ils ont agi avec intégrité et de bonne foi dans l'exécution de leurs fonctions.

En vertu du paragraphe 32(1), l'Office doit soumettre annuellement un budget à l'examen du Ministre. Le paragraphe 32(4) prévoit que les comptes de l'Office seront vérifiés

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

chaque année et, à la demande du Ministre, par le vérificateur général du Canada. Le vérificateur de l'Office et, le cas échéant, le vérificateur général seront tenus de présenter leurs rapports à l'Office et au Ministre.

L'article 35 énonce la mission de l'Office, qui consiste à veiller à la conservation et à l'utilisation des eaux du Nunavut – à l'exclusion de celles des parcs nationaux – de la façon la plus avantageuse possible pour les habitants du Nunavut et tous les Canadiens. L'Office sera tenu, en vertu des articles 36 et 37, de collaborer à l'élaboration par la CAN des plans d'aménagement qui touchent les eaux, et de collaborer avec la CAN et la CNER, ou toute commission fédérale d'évaluation environnementale mentionnée à l'article 12.4.7 de l'Accord, à la coordination de l'examen des demandes. Dans les circonstances prévues aux articles 38 et 39, l'exercice du pouvoir conféré à l'Office de délivrer, de modifier ou de renouveler un permis peut être restreint ou retardé par la CAN ou la CNER. Le paragraphe 41(1) autorise l'Office, soit individuellement, soit conjointement avec la CAN, la CNER et le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, à faire des recommandations concernant les zones marines.

4. Section 2 (articles 42 à 81) : Attribution de permis

Ces articles énoncent les règles, les formalités et les conditions d'attribution des permis par l'Office. Ainsi, les articles 51 et 52 décrivent les circonstances dans lesquelles l'Office peut ou doit tenir une enquête publique sur les demandes de permis, à moins que le règlement n'exempte une catégorie de demande de l'exigence d'une enquête.

Le paragraphe 56(1) prévoit que la délivrance, le renouvellement, la modification et l'annulation d'un permis de type A et, dans les cas où une enquête publique est tenue, de type B sont subordonnés à l'approbation du Ministre[4]. **Un amendement à l'article 56, adopté par la Chambre des communes, prévoit un échéancier que le Ministre doit respecter lorsqu'il prend des décisions concernant la délivrance, la modification, le renouvellement ou l'annulation d'un permis de type A ou B. L'échéancier consiste en un délai initial de 45 jours qui peut être prolongé de 45 jours supplémentaires. Si le Ministre ne prend pas de décision dans ce délai, il est réputé avoir approuvé la délivrance, la modification, le renouvellement ou l'annulation du permis.**

---

(4) Les critères pour décider du type de permis seront déterminés par règlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les articles 58 à 60 visent la question de l'indemnisation des titulaires actuels de permis et d'autres personnes désignées lorsqu'un projet d'utilisation des eaux ou de rejet de déchets nuirait ou serait susceptible de nuire à leur utilisation des eaux. L'article 61 énumère les facteurs que l'Office est tenu de prendre en compte pour déterminer si l'indemnité est suffisante.

Les articles 62 à 67 traitent expressément de la délivrance des permis touchant l'utilisation des eaux et le rejet de déchets sur des « terres inuit », c'est-à-dire les terres appartenant aux Inuit sous le régime de l'Accord. L'article 62 confère à l'utilisation existante des eaux par les Inuit la priorité sur les activités de tout titulaire de permis qui est titulaire d'un droit minier. En vertu du paragraphe 63(1), il est interdit à l'Office de délivrer un permis susceptible de modifier d'une façon importante la qualité, la quantité ou le débit des eaux traversant une terre inuit, sauf si le demandeur a conclu un accord d'indemnisation avec l'organisation inuit désignée ou si l'Office a fixé une indemnité convenable. De plus, aux termes de l'article 64, l'Office est tenu de collaborer avec son homologue des T. N.-O. pour fixer conjointement l'indemnité à verser pour l'utilisation d'eau, à l'extérieur du Nunavut, qui serait susceptible de modifier de façon importante les eaux traversant des terres inuit. Selon l'article 65, il est entendu que ces règles d'indemnisation s'appliqueront aux plans d'eau qui délimitent des terres inuit et « d'autres terres ». L'Office doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs pour déterminer l'indemnité; ces facteurs sont énumérés à l'article 67 et comprennent les effets cumulatifs du changement, l'attachement culturel des Inuit pour les terres concernées, toute atteinte portée aux droits des Inuit découlant de l'Accord, et ainsi de suite.

Les articles 70 à 75 confèrent à l'Office le pouvoir d'assortir un permis « des conditions qu'il juge indiquées ». L'article 71 précise que les conditions doivent être de nature à atténuer : les effets nuisibles des activités visées par le permis (utilisation de l'eau ou rejet de déchets); les entraves que ces activités causent à l'utilisation existante de l'eau par les Inuit; et les pertes et dommages désignés. Les articles 70 à 75 exigent aussi que les conditions dont un permis est assorti respectent certaines normes minimales dans certaines circonstances désignées, par exemple en ce qui a trait à la qualité des eaux ou à certains règlements sur les pêches.

L'article 77 est une longue disposition visant l'expropriation d'une terre ou d'un intérêt afférent au Nunavut. En vertu du paragraphe 77(1), le demandeur d'un permis peut être autorisé à exproprier une telle terre ou un intérêt conformément à la *Loi sur l'expropriation* (fédérale), si le Ministre, sur la recommandation de l'Office, est convaincu que certaines conditions, y compris le critère de l'intérêt public, sont réunies. Le paragraphe 77(4) énonce la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

procédure de règlement, par la négociation ou l'arbitrage, des différends sur l'indemnisation entre l'organisation inuit désignée et le demandeur d'un permis. En vertu du paragraphe 77(11), les terres fédérales au Nunavut, ou les terres dont le gouvernement fédéral a le pouvoir de disposer, ne peuvent pas être expropriées. L'expropriation des terres inuit est assujettie à la partie pertinente de l'Accord, selon le paragraphe 77(12).

5. Section 3 (articles 82 à 94) : Règlements et décrets, contrôle d'application, et infractions et peines

L'article 82 confère au gouverneur en conseil, sur la recommandation du Ministre, le pouvoir de prendre des règlements visant nombre de sujets reliés à la gestion des eaux et au rejet de déchets au Nunavut, notamment pour autoriser l'utilisation sans permis des eaux et en déterminer les conditions et pour déterminer les critères que l'Office devra suivre pour décider du type de permis requis par un projet d'utilisation des eaux ou de rejet de déchets. Les paragraphes 82(2) et 82(3) portent que, pour recommander la prise de règlements, le Ministre doit avoir, dans certains cas, obtenu l'approbation de l'Office et, dans d'autres cas, consulté l'Office. Aux termes de l'article 83, le gouverneur en conseil peut ordonner à l'Office de ne pas délivrer de permis concernant les eaux désignées, ou interdire l'utilisation des eaux ou le rejet de déchets, dans les circonstances prévues, afin de permettre l'étude et la planification détaillées de l'utilisation de ces eaux, y compris la planification par la CAN.

Les articles 85 à 89 énoncent les mesures proposées pour le contrôle d'application par le Ministre ou par des inspecteurs désignés par lui. L'article 86 autorise un inspecteur à procéder à la visite de tout lieu, sauf une habitation, s'il a des motifs raisonnables de croire que c'est nécessaire pour faire observer la partie 1, ses règlements ou un permis. En outre, en vertu de l'article 87, un inspecteur peut, dans certaines circonstances expresses, ordonner la prise de mesures qu'il juge « raisonnable d'imposer », y compris la cessation de toute activité, pour empêcher l'utilisation des eaux, le rejet de déchets ou une défaillance d'un travail ayant trait à l'une ou l'autre de ces activités, ou encore pour en neutraliser, atténuer ou réparer les effets nuisibles. Toute mesure ainsi ordonnée doit être communiquée à l'Office et au Ministre qui, après révision, peut la modifier ou la révoquer. L'article 89 prévoit que, dans certaines circonstances, le Ministre peut prendre les mesures nécessaires pour empêcher ou réparer tout effet nuisible résultant de la fermeture ou de l'abandon d'un ouvrage lié à l'utilisation des eaux ou au rejet de déchets.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les articles 90 et 91 définissent la conduite qui pourrait constituer une infraction à la Loi punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, et les amendes ou peines d'emprisonnement afférentes.

C. Partie 2 : Tribunal des droits de surface du Nunavut

La partie 2 du projet de loi crée le Tribunal et lui confère la compétence de régler un certain nombre d'affaires, notamment les différends entre des Inuit et des personnes qui veulent avoir accès à des terres inuit, les différends entre des personnes qui occupent des terres domaniales et des titulaires de droits d'exploitation du sous-sol qui veulent avoir accès à des terres domaniales, et les différends concernant les pertes subies par les Inuit par suite des dommages causés à la faune par des activités d'aménagement.

1. Dispositions préliminaires (articles 95 à 97)

L'article 95 renferme la définition de divers termes employés dans la partie 2. Les articles 96 et 97 tiennent compte du fait que des peuples autochtones autres que les Inuit au Canada ont présenté des revendications territoriales visant le Nunavut[5]. L'article 96 oblige le Ministre à examiner avec les représentants de ces peuples l'application des dispositions de la partie 2 – à l'exclusion de celles mettant en œuvre des obligations de l'Accord – afin de déterminer s'il y a lieu de modifier ces dispositions parce qu'elles sont incompatibles avec les questions en négociation. L'article 97 porte que, sous réserve de l'Accord, nul autre qu'un Inuk ne peut entrer sur une terre inuit, la traverser ou y séjourner sans le consentement de l'organisation inuit désignée. De plus, nulle ordonnance du Tribunal relative à l'entrée n'aura pour effet de soustraire le titulaire à une obligation prévue par une loi fédérale ou par l'Accord.

2. Section 1 (articles 99 à 132) : Mise en place du Tribunal

Ces articles prévoient la constitution du Tribunal et énoncent les pouvoirs et les règles de procédure de celui-ci. L'article 99 prévoit tout simplement que le Tribunal sera constitué des membres nommés par le Ministre, ce qui tranche avec la méthode adoptée pour

---

(5) Ainsi, les premières nations denesulines du nord de la Saskatchewan et du Manitoba soutiennent que leurs droits issus de traités comprennent le droit de mener des activités traditionnelles sur des milliers de kilomètres au nord du 60°, c'est-à-dire au nord de la limite sud du Nunavut, et les Cris du Nord québécois revendiquent les îles Belcher qui, selon eux, feraient partie de leur territoire ancestral.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nommer les membres de l'Office, puisque la moitié de ceux-ci sont nommés sur la recommandation de l'organisation inuit désignée. Les articles 100 à 104 précisent le mandat et la rémunération des membres du Tribunal, dont au moins deux doivent avoir leur résidence au Nunavut. L'article 105 prévoit l'indemnisation des membres du Tribunal, et ce, de la même façon que l'article 31 pour les membres de l'Office.

En vertu de l'article 106, le Tribunal est tenu d'exercer ses activités et de tenir ses audiences dans les deux langues officielles et, sur demande, en inuktitut. L'article 107 prévoit que le siège du Tribunal sera situé à Iqaluit et, aux termes de l'article 112, le Tribunal, à l'instar de l'Office, peut acquérir et aliéner des biens, conclure des contrats et ester en justice sous son propre nom. Selon l'article 114, les comptes du Tribunal seront vérifiés annuellement par le vérificateur général du Canada, tandis que l'article 115 oblige le Tribunal à soumettre un rapport d'activité annuel au Ministre.

En vertu de l'article 117, toute demande portée devant le Tribunal sera irrecevable si le demandeur n'a pas tenté d'abord de négocier un règlement suivant les règles prescrites. Le paragraphe 117(2) et l'article 118 restreignent le pouvoir du Tribunal de rendre des ordonnances dans certaines circonstances; par exemple, il ne peut statuer sur une question dont il n'a pas été saisi par les parties.

L'article 119 oblige le Tribunal :

- à instruire les affaires avec célérité et sans formalisme;
- à accorder l'importance voulue aux connaissances des Inuit en matière de ressources fauniques et d'environnement;
- à prendre en considération, dans le cas de certaines demandes, l'importance des ressources fauniques pour les Inuit.

Les autres articles de la section 1 portent surtout sur des questions de procédure telles que l'instruction des demandes, les décisions, les dossiers et l'établissement des règles concernant la procédure, la médiation et les frais et dépens.

3. Section 2 (articles 133 à 142) : Ordonnances relatives aux terres inuit

Ces articles confèrent au Tribunal le pouvoir de rendre des ordonnances d'accès. Ils fixent les conditions auxquelles on peut entrer sur une terre inuit, en faire usage et l'occuper en vue de l'exercice de droits miniers attribués par la Couronne ou par une loi fédérale, celles

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

auxquelles on peut traverser une terre inuit pour des activités commerciales et celles auxquelles on peut entrer sur une terre inuit, à la demande du gouvernement fédéral ou territorial, pour y prendre du gravier, du sable ou tout autre matériau de construction. L'article 139 énumère d'autres conditions dont le Tribunal peut assortir une ordonnance relative à l'entrée, notamment certaines visant à réduire les entraves à l'usage et à la jouissance paisible des Inuit ou de l'occupant. L'article 140 énonce les facteurs que le Tribunal peut ou doit prendre en considération pour déterminer le montant de l'indemnité à payer à l'organisation inuit désignée ou à l'occupant de la terre, et propose des modalités de paiement.

4. Section 3 : Ordonnances relatives à l'entrée sur les terres non inuit (articles 143 à 149)

Cette section confère au Tribunal le pouvoir de rendre des ordonnances relatives à l'entrée et de les assortir de conditions touchant le droit d'accès, pour l'exercice de certains droits miniers, à des terres non inuit (définies comme étant des terres du Nunavut qui ne sont pas des terres inuit et qui n'appartiennent pas à la Couronne ou qui ne sont pas occupées par elle). L'article 147 énumère les facteurs que le Tribunal doit prendre en considération pour déterminer le montant de l'indemnité à payer aux termes de l'ordonnance.

5. Section 4 (articles 150 et 151) : Droit minier et pierre à sculpter

L'article 150 traite du rôle du Tribunal dans l'évaluation de l'enlèvement des « matières spécifiées »[6] sur une terre inuit par rapport à l'exercice des droits miniers. L'article 151 autorise le Tribunal à trancher les conflits entre l'organisation inuit désignée qui détient un permis ou un bail pour l'extraction de la pierre à sculpter sur une terre domaniale et le titulaire des droits miniers sur ces terres[7].

6. Section 5 (articles 152 à 158) : Indemnités relatives aux ressources fauniques

En vertu de l'article 153 du projet de loi, un « entrepreneur » est responsable de manière absolue, sous réserve de certaines exceptions expresses, des pertes ou dommages associés à l'exploitation des ressources fauniques qu'a subis un réclamant (un Inuk ou Inuit

---

(6) Suivant la définition donnée à l'article 2 du projet de loi, ces matières comprennent le sable, le gravier, le calcaire, le marbre, l'argile, la pierre à sculpter, etc.

(7) Aux termes de la partie 9 du chapitre 19 de l'Accord, les Inuit ont certains droits relativement à la pierre à sculpter sur des terres de la Couronne.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'après la définition) à cause de « ses activités de développement »[8]. L'alinéa 153(2)*c*) fixe le plafond pour l'ensemble des pertes et dommages dont un entrepreneur serait responsable à l'occasion d'un même incident au montant prévu sous le régime d'un règlement pris en vertu de l'alinéa 170*e*). Le paragraphe 153(4) énonce les principes qui s'appliqueront à la détermination de l'indemnité à payer, y compris la règle générale qu'une telle indemnité « ne peut prendre la forme d'un revenu annuel garanti à perpétuité ». L'article 154 prévoit d'autres règles qui, relativement à la responsabilité, s'appliqueront dans les circonstances prévues au Ministre ou à la Caisse d'indemnisation constituée sous le régime de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*.

D'après les articles 155 à 157, il incombe au Tribunal de statuer sur les demandes ayant trait à une indemnité pour pertes ou dommages sous le régime de cette partie.

7. Section 6 (articles 159 à 170) : Dispositions générales

Cette section inclut des dispositions générales se rapportant aux décisions du Tribunal, à la révision des ordonnances du Tribunal et au pouvoir de réglementation du gouverneur en conseil. En vertu de l'article 163, par exemple, une ordonnance du Tribunal reste exécutoire pour ceux qui acquièrent ultérieurement un intérêt sur la terre visée. L'article 166 prévoit que certaines décisions du Tribunal auront force de chose jugée, sous réserve des exceptions prévues, y compris le pouvoir du Tribunal de réviser ses propres ordonnances.

D. Partie 3 (articles 171 à 203) : Dispositions transitoires, modifications corrélatives, dispositions de coordination et entrée en vigueur

La partie 3 renferme des dispositions relativement courantes telles que des dispositions transitoires (articles 171 à 175) et des modifications corrélatives rendues nécessaires par le projet de loi même (articles 176 à 202). Par exemple, l'article 171 prévoit que l'Office des eaux du Nunavut déjà constitué sous le régime de l'Accord sera maintenu par la Loi, et que les actes et décisions de l'Office qui ont précédé la prise d'effet de la Loi seront valides, dans la mesure où ils sont valides au regard de la Loi. Sous réserve de la même condition, les approbations ministérielles et les actes des inspecteurs sont aussi réputés valides. Les

---

(8) Les « activités de développement » s'entendent des activités exercées sur le sol ou dans les eaux de la région du Nunavut ou des zones I ou II au sens de l'Accord, y compris toute entreprise commerciale ou industrielle, toute entreprise d'une administration gouvernementale et le transport maritime lié à une entreprise.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

articles 172 à 174 permettent la transition entre l'Office des eaux des T. N.-O. et l'Office des eaux du Nunavut, y compris l'application de certains règlements pris sous le régime de la *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* (article 174). L'article 175 prévoit la continuité du Tribunal des droits de surface du Nunavut constitué sous le régime de l'Accord.

COMMENTAIRE

A. Réserves d'ordre général de la NTI

Lors de l'étude du projet de loi C-51 par le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord en 1996, la NTI a exprimé de nombreuses réserves au sujet de la façon dont le projet de loi avait été élaboré et de ses dispositions de fond[9]. De manière générale, elle s'inquiétait essentiellement de ce qui lui semblait être des incompatibilités entre le projet de loi et l'Accord.

Ainsi, la NTI notait que le projet de loi omettait de mentionner expressément les droits des Inuit en ce qui a trait à la réglementation et à l'utilisation des eaux au Nunavut, ou alors qu'il en traitait de façon marginale. D'après la NTI, comme l'Office avait été institué dans le cadre d'un accord sur des revendications territoriales destiné à clarifier et à garantir les droits de propriété et d'utilisation des terres et des ressources, il était capital que la mesure législative reconnaisse les droits des Inuit relativement aux eaux du Nunavut.

La NTI s'inquiétait également du fait que les rôles que réservait le projet de loi C-51 au Ministre et au gouverneur en conseil ne correspondaient pas à ce que prévoit l'Accord. Entre autres, la NTI s'opposait à ce que le projet de loi exige que le Ministre approuve la délivrance, la modification, le renouvellement et l'annulation de certaines catégories de permis. Elle désapprouvait aussi que le projet de loi confère au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements au sujet d'affaires se rapportant aux pouvoirs, fonctions ou obligations substantiels de l'Office.

La NTI a exposé des réserves précises découlant de ces objections générales et se rapportant à des articles précis du projet de loi C-51 et, dans certains cas, à des dispositions

---

(9) Nunavut Tunngavik Incorporated, « Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord sur le projet de loi C-51 (Loi sur les eaux du Nunavut) », 18 novembre 1996.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nouvelles ou amendées. Elle a aussi signalé plusieurs discordances entre les textes anglais et français du projet de loi. Quand ils ont témoigné devant le Comité, les représentants de l'Office ont souscrit à l'analyse faite par la NTI. Un représentant de la CAN a insisté sur les craintes concernant le rapport entre celle-ci et l'Office sous le régime du projet de loi.

B. Opinion de la NTI sur le projet de loi C-33

Le projet de loi C-62 apportait plusieurs amendements aux dispositions du projet de loi C-51. Certains amélioraient la compatibilité avec l'Accord; d'autres donnaient suite, à divers degrés, aux remarques faites par la NTI. Le projet de loi C-33 apporte d'autres modifications.

La NTI a fait connaître quatre grandes préoccupations que continue de lui inspirer la partie 1 du projet de loi C-33[10]. Ces préoccupations reflètent celles qui avaient déjà été exposées relativement au projet de loi C-51.

- La NTI souhaite voir ajouter au projet de loi une « disposition interprétative positive » portant que la Loi doit être interprétée, appliquée et administrée de façon à mettre en œuvre les dispositions de l'Accord. Craignant que le projet de loi ne reconnaisse pas pleinement les droits accordés aux Inuit par l'Accord, la NTI espère qu'une telle disposition pourra en assurer le respect.
- Paragraphe 3(3) – Disposition de non-dérogation : La NTI a toujours souscrit à l'adjonction d'une disposition de non-dérogation selon laquelle « la présente loi ne porte pas atteinte aux droits – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada visés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* »[11]. Le libellé actuel du paragraphe 3(3)[12] inquiète la NTI : selon elle, en protégeant seulement des atteintes à « la protection » prévue à l'article 35 – plutôt qu'aux droits eux-mêmes –, la garantie donnée par ledit paragraphe

---

(10) Renseignements obtenus par l'un des auteurs au cours de discussions avec le conseiller juridique de la NTI.

(11) On retrouve exactement le même libellé au paragraphe 2(3) de la *Loi sur les armes à feu* (L.C. 1995, ch. 39) et au paragraphe 2(3) de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* (L.R.C. 1985, ch. W-9).

(12) On retrouve exactement le même libellé au paragraphe 5(2) de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (L.C. 1998, ch. 25) et au paragraphe 2(2) de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (L.C. 2000, ch. 32).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ne viserait pas les mesures qui portent atteinte aux droits issus de traités dont il est question, mais qui pourraient néanmoins se justifier en vertu de l'article 35.

- Paragraphe 56(1) : Comme c'était le cas pour le projet de loi C-51, la NTI estime que le fait de subordonner la délivrance, la modification, le renouvellement et l'annulation des permis à l'approbation du Ministre n'est pas compatible avec l'Accord, et que le projet de loi C-33 ne devrait pas comporter cette exigence. Selon la NTI, l'Accord prévoit que les décisions relatives aux permis sont uniquement du ressort de l'Office. À cet égard, la NTI se dit préoccupée du fait que le Ministre refuse de reconnaître la validité d'un permis délivré par l'Office à la ville d'Iqaluit. Le Ministère est d'avis que l'approbation du Ministre est nécessaire pour que le permis soit valide, alors que la NTI considère que le Ministère est tenu, sur le plan juridique, d'assurer l'application des permis d'utilisation des eaux au Nunavut. **Un amendement à l'article 56 adopté par la Chambre des communes pourrait répondre à au moins certaines des objections de la NTI au sujet de cette disposition. L'amendement ne modifie en rien le pouvoir ministériel, mais prescrit un échéancier que le Ministre doit respecter lorsqu'il prend des décisions au sujet de la délivrance, de la modification, du renouvellement ou de l'annulation d'un permis de type A ou B.**
- Sous-alinéa 82(1)*m*)(i) : Cette disposition permet au gouverneur en conseil de fixer par règlement les droits à payer pour le droit d'utiliser les eaux ou d'y rejeter des déchets conformément à un permis. Selon la NTI, ce pouvoir qu'a la Couronne de percevoir un « loyer économique » porte directement atteinte aux droits de propriété accordés par l'Accord à l'organisation inuit désignée. La NTI considère que lesdit droits de propriété impliquent, entre autres, que l'organisation inuit désignée a le droit exclusif de tirer profit de l'utilisation des eaux traversant les terres inuit, y compris celui de percevoir les loyers auprès d'autres parties qui souhaitent utiliser ces eaux pour en retirer des bénéfices.